

УДК 343.8

ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ В УКАЗАННОЙ СФЕРЕ

Коряченцова С.И.

*Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Университет прокуратуры
Российской Федерации*

FEATURES OF LEGAL REGULATION OF URBAN DEVELOPMENT ACTIVITIES AND THE IMPLEMENTATION OF PROSECUTORIAL SUPERVISION OVER IMPLEMENTATION OF LAWS IN THIS AREA

Koryachentsova S.I.

*Saint-Petersburg Law Institute (branch) University of the Prosecutor's office
of the Russian Federation*

Аннотация

В статье рассматриваются вопросы осуществления прокурорского надзора за исполнением законов в сфере градостроительной деятельности. Комплекс проблемных вопросов, связанных с наличием правовых коллизий и противоречий в нормативной базе в сфере градостроительства и пределов прокурорского надзора, разработка современных и эффективных организационно-методических материалов, обеспечивающих необходимость применения комплексного подхода для своевременного выявления, устранения и предупреждения нарушений в сфере градостроительства, вызывают необходимость обоснования особенностей прокурорского надзора за исполнением соответствующего законодательства, а также разработки современных решений по их устранению. Кроме того, комплексность законодательного регулирования, наличие специфических и межотраслевых правоотношений, складывающихся в сфере градостроительства и, как следствие широкого спектра нарушений в ходе правоприменения вызывают необходимость выработки решений по их устранению, именно средствами прокурорского надзора.

Ключевые слова: градостроительная деятельность, средства прокурорского надзора, прокурор, прокурорский надзор.

Abstract

The article deals with the implementation of the Prosecutor's supervision over the implementation of laws in the field of urban planning. The complex of problematic issues related to the presence of legal conflicts and contradictions in the regulatory framework in the field of urban planning and the limits of prosecutorial supervision, the development of modern and effective organizational and methodological materials that ensure the need for an integrated approach for the timely detection, elimination and prevention of violations in the field of urban planning, necessitate the justification of the features of prosecutorial supervision over the implementation of relevant legislation, as well as the development of modern solutions to address them. In addition, the complexity of legislative regulation, the presence of specific and cross-sectoral legal relations, emerging in the field of urban planning and, as a result of a wide range of violations in the course of law enforcement, necessitate the development of solutions to eliminate them, it is by means of prosecutorial supervision.

Keywords: town-planning activity, means of Prosecutor's supervision, Prosecutor, Prosecutor's supervision.

Прокурорский надзор за исполнением законов в сфере градостроительной деятельности относится к прокурорскому

надзору за исполнением законов и законностью правовых актов, «общему надзору».

Представляется, что целью прокурорского надзора на рассматриваемом направлении является поддержание правопорядка в сфере градостроительной деятельности специфическими, свойственными только прокуратуре средствами; исключение нарушений, допускаемых в ходе градостроительной, нормотворческой и контрольной деятельности поднадзорных органов; недопущение ущемления как публичного интереса, так и законных прав и свобод субъектов градостроительства.

Задача прокурорского надзора на рассматриваемом направлении представляет собой своевременное выявление правонарушений в сфере градостроительной деятельности; привлечение виновных лиц к предусмотренной федеральным законодательством ответственности; принятие исчерпывающих мер к восстановлению нарушенных прав и интересов; исключение обстоятельств, способствующих противоправной деятельности.

Градостроительный кодекс Российской Федерации (далее – ГрК РФ, Кодекс) не содержит норму о целях и задачах правового регулирования, поскольку, кодекс регулирует вопросы градостроительных отношений в общем правовом регулировании деятельности субъектов градостроительных отношений. Основы правового регулирования градостроительной деятельности определяются на уровне конституционного права.

Как системообразующая отрасль с универсальным предметом правового регулирования конституционное право осуществляет формирование и развитие градостроительных отношений, а также становление градостроительного законодательства, определяет его характеристики, круг и соотношение источников, формы межотраслевого нормативного взаимодействия и преодоления правовых коллизий, противоречий и т.п.

Межотраслевые связи градостроительного законодательства регулярно возникают при регулировании градостроительных отношений, регламентации действий субъектов данных отношений, защите прав и законных интересов их участников.

Говоря об основах правового регулирования в Российской Федерации общественных отношений в сфере градостроительной деятельности, нельзя не вспомнить о достаточно большом количестве правовых актов, между которыми существует конкуренция и коллизии норм права.

Так, например, в настоящее время при намерении осуществить подключение потребителям приходится руководствоваться конкурирующими нормами градостроительного законодательства и законодательства о теплоснабжении.

Поскольку в соответствии с градостроительным законодательством получение технических условий подключения является составной частью процесса формирования градостроительного плана земельного участка и предоставления земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, так же технические условия являются необходимым документом для подготовки проектной документации.

Фактически, проектная документация готовится на основании технических условий и для реализации обязанности, предусмотренной частью 9 статьи 48 ГрК РФ, органы государственной власти и местного самоуправления обращаются в теплоснабжающие и теплосетевые организации, которые в соответствии с нормами Правил определения и предоставления обязаны разработать и предоставить технические условия или информацию о плате за подключение.

В результате такой несогласованности, на практике указанное приводит к сложности реализации норм градостроительного законодательства, отказам теплоснабжающих (теплосетевых) организаций потребителям, а также органам государственной власти и местного самоуправления в совершении действий в выдаче технических условий без заключения соответствующего договора, что создает существенные барьеры для приобретения потребителями земельных участков в собственность и осуществления проектирования и строительства и нарушениям прав потребителей.

Кроме того, отсутствие четкой регламентации путей разрешения юридических коллизий между нормами права, неурегулированность механизма применения градостроительного законодательства и технических правил, ненадлежащая информированность должностных лиц и субъектов градостроительных отношений препятствуют реализации надзорных полномочий органов прокуратуры. Несмотря на то, что современное законодательство предоставляет прокурору достаточные возможности для обеспечения законности в деятельности всех субъектов градостроительных правоотношений.

В настоящее время органами государственной власти и местного самоуправления продолжается работа по внесению сведений о границах населенных пунктов в Единый государственный реестр недвижимости.

С учетом внесенных изменений в градостроительное законодательство с 2018 года, предусмотрено представление органами

государственной власти и органами местного самоуправления в орган

регистрации прав текстового и графического описания местоположения

границ населенных пунктов, а также перечня координат характерных точек

границ населенных пунктов при направлении документов, необходимых для

внесения сведений о таких границах в Единый государственный реестр прав недвижимости [1].

Вместе с тем, в соответствии с действующим Постановлением Правительства Российской Федерации от 31.12.2015 №1532 [2] утверждены Правила предоставления документов, направляемых или предоставляемых в орган государственного кадастрового учета, государственной регистрации прав, где в качестве документа карта (план) соответствующего объекта землеустройства.

Таким образом, в действующем законодательстве существует коллизия, в части определения документа, который является приложением к документам, направляемым в порядке информационного взаимодействия в целях внесения в ЕГРН сведений о границах населенных пунктов.

Кроме того, до настоящего времени действующим законодательством не определен орган, уполномоченный проводить проверку (экспертизу) документов, на основании которых подготовлены текстовое и графическое описание местоположения границ населенных пунктов, на предмет соответствия таких документов требованиям законодательства, в том числе ГрК РФ.

Законом предусмотрены случаи, когда орган регистрации прав самостоятельно изменяет границы лесных участков, лесничеств, лесопарков [3] (если эти сведения содержатся в ЕГРН), и это одновременно является изменением границы земель лесного фонда [4].

Однако законодательством не предусмотрена возможность самостоятельного изменения органом регистрации прав гра-

ниц лесных участков (частей лесных участков) при выявлении значительных пересечений границ населенных пунктов с границами лесных участков (частей лесных участков), сведения о границах которых содержатся в ЕГРН.

Считаем возможным предположить, что при отсутствии законодательно установленной обязанности уполномоченного органа осуществлять предварительную проверку документов территориального планирования на предмет соответствия таких документов (генеральных планов поселений) требованиям законодательства, в том числе, положениям ч.8 ст.24, п.2 4.1 ст.25 ГрК РФ, органы прокуратуры должны принять меры направленные на взаимодействие территориальных органов Росреестра и филиала ФГБУ «ФКП Росреестра», территориального органа Рослесхоза и органа субъекта Российской Федерации, которому переданы полномочия в области лесных отношений.

Приведенные примеры не исчерпывающие, ряд проблем, возникающих при осуществлении надзора в рассматриваемом направлении, обусловлен несовершенством градостроительного законодательства в целом.

Так, в Градостроительном кодексе Российской Федерации существенное внимание уделено процедурам принятия градостроительных документов, однако практически отсутствуют экологические требования, предъявляемые к содержанию такого рода документов.

В контексте обсуждаемых проблем прокуроры проверяют еще и соблюдение таких норм Конституции РФ, как статья 7 Конституции РФ (закрепляющая положение о том, что политика Российской Федерации, как социального государства, направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, государственную поддержку семьи, материнства, отцовства и детства); статья 19 (в соответствии с которой государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина, запрещаются любые формы ограничения прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности); статья 36 (закрепляющая свободу владения, пользования и распоряжения землей собственниками, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц);

статья 40 (в соответствии с которой органы государственной власти и местного самоуправления должны поощрять жилищное строительство, создавать условия для реализации права на жилище); статья 42 (закрепляющая право на благоприятную окружающую среду) и статья 43 (закрепляющая право на образование), а также некоторые другие.

Следует отметить, что в ряде случаев градостроительная деятельность для органов местного самоуправления, может являться как «полномочием по решению вопросов местного значения», то есть определенным действием, которое вправе совершать, вынося компетентное решение («принятие», «установление», «создание», «регулирование», «обеспечение», «учреждение» и т.д.), так и муниципальной услугой.

Так, например выдача органом местного самоуправления градостроительного плана земельного участка является муниципальной услугой, под которой, согласно части 2 статьи 2 Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», понимается деятельность по реализации функций органа местного самоуправления, осуществляемая по запросам заявителей в пределах полномочий этого органа [5].

Вместе с тем, по мнению О.Г. Селиховой, такой подход к подаче нормативного материала и позволяет различать отдельные допустимые действия, но никак не помогает четко разграничивать компетенцию органов-участников властных правоотношений в зависимости от сферы их деятельности [6].

Следствием такой ситуации является отсутствие единообразных, отвечающих требованиям федерального законодательства порядка и условий прохождения на местах административных процедур, необходимых для реализации градостроительных и инвестиционных проектов, возникновение необоснованных административных барьеров для застройщиков и ограничение конкуренции.

В связи с чем, представляется необходимым законодательно обеспечить единообразную практику предоставления уполномоченными органами государственной власти, органами местного самоуправления государственных и муниципальных услуг, предусмотренных исчерпывающими перечнями услуг в сфере градостроительства.

В правовом государстве государственное регулирование градостроительной деятельности должно носить системный характер, отвечать критериям надежности, достоверности, соответственно, государственная политика в области градостроительной деятельности должна осуществляться на научной основе с учетом закономерностей развития территории и изменения среды функционирования власти.

Нельзя не согласиться с мнением ученых [7] о необходимости принятия градостроительной доктрины РФ, которая, должна определить направления и приоритеты государственной политики в рассматриваемой сфере на период до 2025 года.

Также, устанавливаются приоритетные направления права на определенный период времени в зависимости от различных факторов, например социально-экономических. К приоритетам в деятельности прокуратуры по надзору за исполнением законов отнесены, в частности, надзор за законностью правовых актов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина, надзор в сфере экономики и экологической безопасности, предупреждение преступных проявлений и др.[8].

Анализ градостроительного законодательства позволяет сформулировать положение о том, что права и обязанности субъектов градостроительных отношений не нашли должного законодательного закрепления. В то же время содержание градостроительного отношения довольно четко определяется в градостроительных нормах, которые закрепляют права и обязанности застройщиков, правообладателей и иных лиц. Более того, обязанности субъектов градостроительных правоотношений непосредственно вытекают из основных принципов законодательства о градостроительной деятельности (например, обеспечение сбалансированного учета экологических, экономических, социальных и иных факторов; обеспечение инвалидам условий для беспрепятственного доступа к объектам социального и иного назначения; осуществление строительства на основе документов территориального планирования, правил землепользования и застройки и документации по планировке территории; осуществление градостроительной деятельности с соблюдением требований технических регламентов). Кроме того, в ГрК РФ в подавляющем большинстве норм законодатель определяет права в градостроительной сфере, в то время как формулированию

обязанностей посвящены только отдельные нормы права.

Градостроительные отношения при комплексном характере их правовой природы обладают своеобразным содержанием (права и обязанности непосредственно связаны с осуществлением градостроительной деятельности), имеют специфику объекта и особый статус субъекта.

Надлежащее правовое регулирование градостроительной деятельности необходимо для практической деятельности, для обретения знаний и навыков по оптимизации правоотношений, для выработки умения формировать правосознание, для выявления условий и факторов совершенствования правовой действительности.

На сегодняшний день в связи с регулярным внесением изменений в градостроительное законодательство перед субъектами Российской Федерации и органами местного самоуправления возникает необходимость привести свои нормативные правовые акты в соответствие с новыми изменениями в федеральном законодательстве. В этой связи может быть в значительной степени использован правотворческий потенциал органов прокуратуры субъектов Российской Федерации [9 – 11].

Несмотря на существенные изменения, произошедшие в российском законодательстве в сфере градостроительной деятельности, отдельные пробелы остались без внимания законодателя.

Так, требует совершенствования действующее законодательство, направленное на комплексное развитие территории, порядок и перечень документов, необходимых для установления или изменения границ населенных пунктов, существенное внимание необходимо уделить процедурам принятия градостроительных документов и предусмотреть экологические требования, предъявляемые на стадии размещения и проектирования объектов.

Требования о регламентации порядка и перечня документов, необходимых для установления или изменения границ населенных пунктов, могут быть внесены в следующие федеральные законы: в Градостроительный кодекс Российской Федерации, Земельный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон от 25 октября 2001 года № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации

местного самоуправления в Российской Федерации», Федеральный закон от 29 декабря 2004 года № 191-ФЗ «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации», Федеральный закон от 13 июля 2015 года № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости», Федеральный закон от 3 июля 2016 года № 373-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации, отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования регулирования подготовки, согласования и утверждения документации по планировке территории и обеспечения комплексного и устойчивого развития территорий и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации».

Необходимо отметить, что регламентация градостроительной деятельности, имеет также цель обеспечить комфортные и благоприятные условия проживания, комплексный учет потребностей населения и устойчивое развитие территорий, необходима также для согласования государственных, общественных и частных интересов в данной области, о чем неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации (определения от 6 ноября 2003 года № 387-О, от 15 июля 2010 года № 931-О-О и от 25 февраля 2016 года № 242-О).

Являясь практической составляющей градостроительства, и как следствие этого охватывая вопросы организации жизни человека и общества во времени и пространстве, градостроительная деятельность имеет своей целью реализацию интересов населения городских и сельских поселений, других муниципальных образований в обеспечении благоприятных условий проживания, ограничения вредного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду градостроительными средствами, улучшения экологической обстановки, развития инженерной, транспортной и социальной инфраструктур городских и сельских поселений и прилегающих к ним территорий и сохранения территорий объектов историко-культурного и природного наследия, а в более общем виде – организацию наиболее благоприятной среды жизни людей [12].

Можно предположить, что недостаточная регламентация возможности участия населения и профессиональных участников рынка недвижимости в градостроительной

деятельности является одной из причин сокращения общественного влияния на градостроительную деятельность и монополистскую деятельность органов власти. Так, например значение публичных (общественных) слушаний как одной из организационно-правовых форм проявления власти народа стремительно снижается [13].

Комплексный надзор за исполнением законов в сфере градостроительной деятельности является межотраслевым направлением надзора за соблюдением Конституции Российской Федерации, исполнением законов и соответствием законам правовых актов, которое включает также элементы таких направлений, как надзор за исполнением законов в сфере землепользования, лесопользования, природопользования, бюджетного и налогового законодательства, законодательства об охране объектов культурного наследия, законодательства о государственной и муниципальной

собственности, а также жилищных прав граждан, прав отдельных категорий граждан, нуждающихся в социальной защите.

Сложный состав объектов, также обуславливает комплексный и межотраслевой характер правового регулирования, в системе российского и международного законодательства о градостроительной деятельности, включающей в себя законы и подзаконные акты федерального уровня, нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, многие из которых, на сегодняшний день имеют ряд недостатков и требуют совершенствования.

А значит необходимо постоянное участие прокуроров как на стадии подготовки проектов и принятия нормативных правовых актов, так и в ходе их применения.

Список литературы

1. О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федер. закон от 31 дек.2017 № 507-ФЗ // Рос. газ. – 2018. 9 янв.
2. Об утверждении Правил предоставления документов, направляемых или предоставляемых в соответствии с частями 1, 3 - 13, 15 статьи 32 Федерального закона «О государственной регистрации недвижимости» в федеральный орган исполнительной власти (его территориальные органы), уполномоченный Правительством Российской Федерации на осуществление государственного кадастрового учета, государственной регистрации прав, ведение Единого государственного реестра недвижимости и предоставление сведений, содержащихся в Едином государственном реестре недвижимости: утв. Постановлением Правительства Рос. Федерации от 31 дек.2015 № 1532 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 2 (часть I), ст. 405.
3. О государственной регистрации недвижимости: Федер. закон от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2015. – № 29 (часть I), ст. 4344.
4. Об устранении противоречий в сведениях государственных реестров и установлении принадлежности земельного участка к определенной категории земель» (вместе с Письмом Минэкономразвития России от 08.11.2017 № 31677-ВА/Д23и «О рассмотрении обращения»: Письмо Росреестра от 28.11.2017 № 01-14004-ГЕ/17 Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
5. Разъяснения по вопросам планировки территории» (вместе с «Разъяснениями об основаниях отказа в предоставлении градостроительного плана земельного участка», «Разъяснениями об отсутствии возможности продления срока выдачи градостроительного плана земельного участка:
- Письмо Минстроя России от 11.08.2017 № 28588-ХМ/08 Документ опубликован не был. Доступ из справ. - правовой системы «КонсультантПлюс».
6. Селихова О.Г. Особенности правового статуса органов местного самоуправления // Российский юридический журнал. 2016. № 5. С. 123 - 134.
7. Смоляр И.М. Стратегия градостроительства // Проблемы градостроительства России: Сб. тр. чл. отд-ния градостроительства РААСН. М., 1999. С. 40 - 46; Бутаева Е.М. Понятие, сущность и значение государственного управления градостроительной деятельностью // Жилищное право. 2010. № 3. С. 105 - 120.
8. Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина : приказ Генерального прокурора РФ от 7 декабря 2007 г. № 195 // Законность. 2008. № 3.
9. Бессарабов В. Г., Паштов Д. Р. Участие прокуратуры в законотворческой деятельности субъектов Федерации // Законность. 2012. № 4. С. 20 – 26;
10. Винокуров Ю. Е., Плешаков А. М. Участие в правотворчестве как самостоятельное направление прокурорской деятельности // Административное и муниципальное право. 2011. № 12. С. 69 – 72;
11. Жидких А. А. Правовые и организационные основы участия прокуратуры в реализации правотворческой функции: автореферат дис... докт. юрид. наук: 12.00.11. Москва, 2011. С. 12.
12. Шепелев В.В. Несовершенство понятия «градостроительная деятельность», закрепленного в Градостроительном кодексе Российской Федерации // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2009. № 2 (4). С. 142-148.
13. Харьков В.Н. Цели и задачи земельного законодательства как основа содержания земельных правоотношений // Экологическое право. 2013. № 2. С. 8 - 12.

Поступила в редакцию 02.09.2019

Сведения об авторе:

Коряченко Светлана Игоревна – Старший преподаватель кафедры прокурорского надзора и участия прокурора в рассмотрении уголовных, гражданских и арбитражных дел, Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Университет прокуратуры Российской Федерации, e-mail: sv3833308@mail.ru

Электронный научно-практический журнал "**Бюллетень инновационных технологий**"
(ISSN 2520-2839) является сетевым средством массовой информации
регистрационный номер Эл № ФС77-73203
по вопросам публикации в Журнале обращайтесь по адресу bitjournal@yandex.ru